Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5965**

17. Wahlperiode 26. 05. 2011

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Helmut Heiderich, Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Christiane Ratjen-Damerau, Harald Leibrecht, Helga Daub, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 17/5488 –

Illegale Landnahme verhindern, Eigentumsfreiheit schützen, Ernährungsgrundlage in Entwicklungsländern sichern

A. Problem

Eine wachsende Weltbevölkerung, ein verändertes Konsumverhalten und ein zunehmender Bedarf an nachwachsenden Rohstoffen gehen einher mit einer steigenden Nachfrage nach fruchtbarem Land. Problemverschärfend kommt hinzu, dass infolge des Klimawandels immer mehr Anbauflächen durch Erosion und Wüstenbildung für eine agrarwirtschaftliche Nutzung verloren gehen. Deshalb nehmen gegenwärtig großflächige Landkäufe oder Landpachtungen zu, die je nach Bewertung als „Land Grabbing“ oder „Direct Investment in Land“ bezeichnet werden. Die Weltbank hat in ihrem Bericht „Rising Global Interest in Farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?“ (2011) dokumentiert, dass die Nachfrage nach Land 2009 auf rund 56 Millionen Hektar beziffert wird. Eine Studie der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH – GTZ (heute Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) aus dem gleichen Jahr registrierte 141 abgeschlossene Verträge über Flächen von 500 Hektar und mehr. Vor allem finanzschwache Länder in Afrika und Asien mit gering ausgeprägten demokratischen Strukturen und einer intransparenten Verwaltung sind begehrte Investitionspartner für private Unternehmen wie auch für Schwellen- und Entwicklungsländer, die damit den lukrativen Anbau großer Mengen an Biomasse oder die Versorgung ihrer eigenen Bevölkerung mit Lebensmitteln sichern wollen. Seit 2004 wurden in Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan rund 2,5 Millionen Hektar Land verpachtet, während seit 2006 Verhandlungen über 15 bis 20 Millionen Hektar Land geführt werden.

Es gibt sowohl positive als auch negative Beispiele im Kontext solcher Käufe oder langfristigen Pachten. So konnten durch diese Investitionen Tausende ortsansässige Arbeiter beschäftigt werden und ein großer Teil der Wertschöpfung im Lande verbleiben. Es finden sich jedoch auch Beispiele, wo die ortsansässigen

Bauern aufgrund fehlender formaler Besitzrechte von ihrem Land verdrängt oder ohne Entschädigung enteignet wurden und Monokulturen die Böden auslaugen und der Konflikt um einen privilegierten Zugang zu Wasser zu eskalieren droht. Verschärft wird diese Konfliktsituation, wenn die Investoren eigene Beschäftigte mitbringen und die einheimischen Bauern somit ihre Einkommensgrundlage verlieren.

Um dauerhaft Hunger und Armut zu beseitigen, bedarf es u. a. einer Steigerung der Nahrungsmittelproduktion. Dazu wiederum benötigt man zum einen neue Methoden des Anbaus, einen verbesserten Zugang zu den Märkten und die Entwicklung entsprechender Infrastrukturen, zum anderen müssen Anreize für alle Beteiligten, vor allem aber ausländische Direktinvestitionen geschaffen werden. Um seriöses „Foreign Direct Investments“ (FDI) zu schützen, ist vor allem eine transparente und rechtlich abgesicherte Vergabepraxis erforderlich, die die Eigentumsrechte der ansässigen Bauern achtet, eine nachhaltige Bewirtschaftung sicherstellt und insbesondere einen großen Teil der Wertschöpfung im Entwicklungsland belässt.

B. Lösung

Annahme des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Antrags.

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 17/5488 anzunehmen.

Berlin, den 11. Mai 2011

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dagmar Wöhrl
Vorsitzende

Helmut Heiderich
Berichterstatter

Dr. Sascha Raabe
Berichterstatter

Dr. Christiane Ratjen-Damerau
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Thilo Hoppe
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Helmut Heiderich, Dr. Sascha Raabe, Dr. Christiane Ratjen-Damerau, Niema Movassat und Thilo Hoppe

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/5488** in seiner 105. Sitzung am 14. April 2011 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, die Regierungen der Partnerländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit rechtstechnisch bei der gesetzlichen Absicherung des Schutzes von Besitz und Eigentum und verwaltungstechnisch bei der administrativen Umsetzung zu beraten. Ferner soll sie den Aufbau eines transparenten und rechtstaatlichen Vergabesystems in Verbindung mit dem Aufbau eines effektiven Justizwesens unterstützen. Des Weiteren soll sie die Regierungen der Partnerländer bei der Vertragsgestaltung mit ausländischen Investoren hinsichtlich der Berücksichtigung der Belange der ortsansässigen Bevölkerung und der Einschätzung der Risiken für die Umwelt beraten.

Gegenüber Staaten, die gegen das Recht auf Eigentum und tradierte Nutzungsrechte (Eigentumserwerb durch Ersitzung) verstoßen, soll offiziell Protest eingelegt und die Einhaltung des Rechtes auf Eigentum eingefordert werden. Solche Verstöße sollen von deutschen Auslandsvertretungen beobachtet und im Rahmen des Menschenrechtsberichtes der Bundesregierung stärker thematisiert werden.

Auf internationaler Ebene soll sich Deutschland gemeinsam mit den EU-Partnern für ein Zusatzprotokoll beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) einsetzen, das den Schutz des Eigentums vor unberechtigten Eingriffen durch private Dritte oder den Staat garantiert und angemessene Entschädigungen im Falle von Enteignungen vorschreibt. Schließlich soll Deutschland im Rahmen der Welternährungsorganisation (FAO) konstruktive Vorschläge bei der Ausgestaltung von freiwilligen Leitlinien zur eigentumsgerechten Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten und anderen natürlichen Ressourcen einbringen.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag in seiner 37. Sitzung, der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner 47. Sitzung, der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 54. Sitzung, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 44. Sitzung, der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 39. Sitzung, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag in seiner 41. Sitzung und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 38. Sitzung am 11. Mai 2011 beraten. Die Ausschüsse empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Antrag anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner 37. Sitzung am 11. Mai 2011 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Antrag anzunehmen.

Die **CDU/CSU-Fraktion** hebt hervor, man befinde sich gegenwärtig in einer „Art Zeitenwende der Agrarpolitik“. Jahrzehntelang seien die Preise für landwirtschaftliche Produkte gefallen und dadurch habe man kaum im ländlichen Raum investiert. Auch in der Entwicklungspolitik sei dieses Thema vernachlässigt worden. Darum hätten heute viele Länder Nachernteprobleme wie fehlende Lagerungs- oder Transportkapazitäten. Vor dem Hintergrund einer Weltbevölkerung von möglicherweise 11 Milliarden Menschen im Jahre 2050 müsse man die Ernährungsfrage sehr ernst nehmen. Auf der anderen Seite habe die seit kurzem stattfindende Preisexplosion dazu geführt, dass zunehmend in die Landwirtschaft investiert werde, leider aber nicht immer zum Vorteil der Menschen vor Ort. Nicht selten würden dabei kleinbäuerliche Strukturen empfindlich gestört, vorhandene Landrechte gingen verloren und mit dem Wegfall der Existenzgrundlage für die kleinbäuerlichen Betriebe werde am Ende auch die Versorgungssicherheit der regionalen Bevölkerung gefährdet. Mit den Forderungen im vorliegenden Antrag wolle man eine „Win-Win-Situation“ herstellen.

Die **FDP-Fraktion** betont das Grundrecht auf ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln. Wenn man den Weltfrieden sichern wolle, dann müsse man die Ernährungsfrage ernst nehmen. Die Gründe für steigende Lebensmittelpreise seien vielfältig: eine wachsende Weltbevölkerung, ein verändertes Konsumverhalten, ein steigender Bedarf an Biokraftstoffen, ein zunehmendes nationales Bedürfnis nach Absicherung der eigenen Versorgung. Entscheidend sei die Frage einer klaren juristischen Regelung der Eigentums- und Nutzungsrechte. Hierbei müsse man die Partnerländer der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützen. Aber auch die investierenden Unternehmen müssten für Fragen einer gerechten Landverteilung sensibilisiert werden.

Die **SPD-Fraktion** räumt ein, dass man in Teilen die Positionierung des Antrages teile. Sie merkt an, dass aber auch durch Agrardumping und Exportsubventionen von Produkten aus europäischen Ländern die kleinbäuerlichen Märkte verdrängt worden seien und immer noch verdrängt würden. Hauptkritikpunkt an diesem Antrag sei vor allem die Definition des legalen Landbesitzes in Verbindung mit der Frage,

wie er in den Entwicklungsländern zustande gekommen sei. Hier müsse man aus dem jeweiligen historischen Kontext heraus die ursprünglich vorhandenen Besitztümer mit aktuellen Besitzansprüchen in Einklang bringen. In vielen Ländern existiere seit Jahrzehnten eine „himmelschreiende Ungerechtigkeit“ bei der Landverteilung. Viele Grundbesitzer hätten zwar Landtitel, die jedoch ungerecht erworben seien. Deswegen müssten Landreformen teilweise auch gegen den Willen der Grundbesitzer möglich sein. Umgekehrt hätten viele Besitzer keinen Landtitel, aber das Land gerechtfertigt besetzt. Ohne eine Landreform werde man in den Entwicklungsländern keine Fortschritte machen können. Die Verantwortung der investierenden Unternehmen werde in dem Antrag ebenfalls viel zu schwach angesprochen. Man selbst habe weitergehend gefordert, die Vergabe von Hermes-Bürgschaften an die Einhaltung dieser Aspekte zu binden. Man werde diesbezüglich die Vorschläge der FAO prüfen und gegebenenfalls einen eigenen Antrag stellen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. kritisiert, dass die im Antragstitel angekündigte Sicherung der Ernährungsgrundlagen im Antrag selbst überhaupt nicht angesprochen werde. Hier gehe es nur noch um den Schutz des privaten Eigentums; dabei würden weder kollektive Eigentumsformen berücksichtigt noch das wichtige Thema der Landreform konkret angesprochen. Kein Wort werde über die verfehlte EU-Agrar- und Handelspolitik verloren, die mit verantwortlich sei für steigende Lebensmittelpreise und „Land Grabbing“. Der Antrag spreche zwar zu Recht das Thema Land Grabbing an, geeignete Maßnahmen dagegen würden aber nicht genannt. So reiche es nicht aus, die investierenden Unternehmen für diese Thematik zu sensibilisieren, man brauche verbindliche Menschenrechts- und Partizipationsstandards für Investitionen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** weist darauf hin, dass bei einigen Investitionen die Ernährungssituation sogar noch verschärft würde, weil überhaupt keine Nahrungsmittel auf den Landflächen angebaut würden. Eine bloße Sensibilisierung der investierenden Unternehmen für die Problematik der Landnahme, wie in dem Antrag gefordert, reiche hier nicht aus. Auch die Frage der Landtitel könne man nicht eindeutig positiv bewerten. Man kenne Fälle, beispielsweise in Kambodscha, wo die Vergabe von Landtitel dazu geführt habe, dass die Regierung in anderen Regionen, wo die Bauern diese verbrieften Titel noch nicht erhalten hätten, traditionelle Landrechte überhaupt nicht mehr anerkannt worden seien. Hier brauche es starke Leitlinien der FAO. Ausdrücklich begrüßen wolle man die im Antrag geforderte zukunftsorientierte Landnutzungsplanung. Insgesamt sei der Antrag aber zu vage und werde darum abgelehnt.

Berlin, den 11. Mai 2011

Helmut Heiderich
Berichterstatter

Dr. Sascha Raabe
Berichterstatter

Dr. Christiane Ratjen-Damerau
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Thilo Hoppe
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333